Chapitre 4

Le partenariat contractuel entre collectivités et organismes publics

Emmanuelle Deschamps, maître de conférences en droit public
IEP de Grenoble, membre du CERAT

S'intéresser au renouvellement urbain revient à en chercher les sources conceptuelles, et surtout les nombreuses applications. La doctrine s'accorde à rattacher à ce paradigme la rénovation des centres-villes, le traitement des friches urbaines et des sols pollués, et l'intervention sur les quartiers d'habitat dégradé, qu'il s'agisse de copropriétés dégradées (habitat collectif, grands ensembles, habitat pavillonnaire) ou de logements HLM. La systématisation du contrat pour le réaménagement de l'environnement et du cadre de vie de ces quartiers motive la présente étude. La « politique des quartiers en difficulté » devenue « politique de la ville » à compter de 1988 a très tôt fonctionné sur des bases contractuelles. On en tient pour preuve les développements d'Hubert Dubedout demandant et obtenant l'intégration des conventions de développement social des quartiers (DSQ) aux contrats de plan État-région (CPER), et ceci dès le IXe plan (1984-1988) [(1)]. Le rapporteur et théoricien de cette politique a saisi d'emblée tout l'intérêt d'une contractualisation garantissant la concrétisation du partenariat, le dégagement d'un financement et l'inscription de cette politique dans une gestion à moyen terme autre que celle des rythmes électoraux. Dans un contexte de décentralisation naissante, le contrat est pour cette politique locale comme pour les autres le point de rencontre idoine pour des acteurs d'envergure et de nature différentes devant s'associer autour de ce projet de développement social, urbain et économique. La politique des quartiers a même connu une période de frénésie contractuelle avec simultanément au moins cinq types de conventions ou contrats : les conventions DSQ signées pour les périodes 1984-1988 et 1989-1993 des contrats de plan État-région, les conventions de

(1) H. Dubedout, *Ensemble, refaire la ville*, La Documentation française 1983, p. 94.

quartier (CQ) suite au rapport Lévy [(2)], les programmes d'aménagement concerté du territoire (PACT) pour les zones urbaines de l'arc nord-est en mutation et reconversion industrielle, les conventions ville-habitat (CVH), puis les contrats de ville dont la première génération débute en 1990.

Pour arrêter cette démultiplication, il est apparu nécessaire de retenir le contrat de ville comme unique instrument de contractualisation au service de la politique de la ville. En dépit de cette recommandation, exprimée dans le rapport Geindre et réitérée dans le rapport Sueur [(3)], la politique de la ville n'a jamais pu ou su fonctionner avec un seul type de contrat. Pour la période 1994-1999, les contrats de ville de deuxième génération n'ont pas fait disparaître les PACT urbains ni les conventions de développement social, notamment en outre-mer. Dans le cadre des contrats de plan État-région 2000-2006, les 247 contrats de ville de la troisième génération ont absorbé les PACT urbains et les conventions de développement social, mais on a vu apparaître les conventions pour les grands projets de ville (GPV) et les opérations de renouvellement urbain (ORU), ou encore les conventions de gestion urbaine de proximité (GUP). En définitive, le contrat de ville est devenu le contrat principal de la politique de la ville, mais certainement pas l'unique.

En tant qu'élément de premier ordre de la politique de la ville, il est logique que le contrat de ville ait été chargé de mettre en œuvre le « renouvellement urbain ». Ce nouveau référentiel d'action urbaine est apparu alors que l'élaboration de la loi SRU et la préparation des nouveaux contrats de ville étaient concomitantes. La contractualisation du renouvellement urbain a donc pris des formes et un contenu variables selon les configurations locales (destruction, construction, réhabilitation, voirie, action foncière, développement économique…). La dynamique propre à chaque nouvelle génération de contrats de ville s'est trouvée, dans le cas présent, renforcée par cet idéal de *renouvellement* s'appliquant à la ville et pas seulement à la politique de la ville. Il est vrai que parmi les modes d'action visant à retravailler les territoires urbains pour les améliorer, certains correspondent exactement à la problématique d'une transformation en profondeur des quartiers sensibles. Forts de cette empreinte du renouvellement urbain (*cf.* la « rénovation urbaine » dans la loi du 1er août 2003) [(4)], les contrats de ville se caractérisent avant tout par leur pérennisation (I), qui est la preuve de leur intérêt notamment pragmatique, et par leur intégration dans un ordonnancement juridique fait de relations avec d'autres procédures contractuelles ou non contractuelles (II).

---

(2) Commissariat général du Plan, *Bilan/perspectives des contrats de plan de développement social des quartiers*, La Documentation française 1989, 275 p.
(3) F. Geindre, Groupe « villes » pour la préparation du XIe plan, *Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique*, Le Moniteur, La Documentation française 1993, 238 p. ; J.-P. Sueur, *Demain, la ville*, La Documentation française 1998, tome 1, 230 p., tome 2, 391 p.
(4) Loi n° 2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, *JO* 2 août 2003, p. 13281. *Cf.* pour les commentaires : J.-P. Brouant, À propos de la rénovation urbaine, *AJDA* 2003, p. 2198-2202 ; F. Lerique, La loi du 1er août 2003 sur la ville et la rénovation urbaine, *AJDA* 2003, p. 2198-2202 ; K. Depincé, La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, *Regards sur l'actualité* 2003, n° 296, p. 25-35.

I. – LA PÉRENNISATION DU RECOURS AUX CONTRATS DE VILLE

La configuration actuelle des contrats de ville résulte notamment d'un rapport de Georges Cavallier qui a reçu pour mission en 1998 de réfléchir à la génération 2000-2006 des contrats. Ce rapport a recommandé un ensemble indissociable de contrats comportant : une convention-cadre à l'échelle de l'agglomération ou de la commune et plusieurs contrats particuliers, territoriaux ou thématiques [(5)]. Pour ces contrats particuliers, l'intérêt est de pouvoir recourir à des contrats à géométrie et à signataires variables selon les sujets à traiter.
La circulaire du Premier ministre Lionel Jospin du 31 décembre 1998 *relative à l'élaboration des contrats de ville 2000-2006* a donné des précisions sur les conventions-cadres [(6)]. Cette circulaire comporte plusieurs références au renouvellement urbain : « le contrat de ville constitue le cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre, de façon concertée, des politiques territoriales de développement solidaire et de renouvellement urbain, visant à lutter contre les processus de dévalorisation de certains territoires de nos villes », «…à l'échelle de ces sites prioritaires, doivent être poursuivis et développés, dans le cadre d'un projet global, les actions de développement social et culturel, les opérations de renouvellement urbain et de réhabilitation des logements, la création et le soutien au fonctionnement d'équipements de quartiers ainsi que les interventions au titre de la gestion urbaine de proximité ».

Les conventions-cadres comportent de nombreux objectifs parmi lesquels le renouvellement urbain a été retenu comme axe prioritaire de contractualisation, sans oublier la mixité sociale, le développement urbain solidaire, la lutte contre les exclusions et discriminations, ou encore la revitalisation économique. Les périmètres de contractualisation (commune ou agglomération) ont été établis par les préfets de région sur proposition des préfets de département, à l'issue de discussions engagées avec les collectivités locales. Cette troisième génération de contrats de ville en comporte 247, à 70 % intercommunaux. Les conventions-cadres retiennent plusieurs niveaux d'intervention : soit l'échelle de la commune et de l'agglomération pour favoriser la mixité de l'habitat, le désenclavement des quartiers par une politique des transports, l'égalité devant le service public (éducation, santé, culture, justice), l'intégration des immigrés et de leurs familles ; soit l'échelle des sites prioritaires définis localement (îlot, quartier, ensemble de quartiers) pour assurer les actions de développement social et culturel, le renouvellement urbain et la réhabilitation des logements, la création et le soutien des équipements de quartier, et la gestion urbaine de proximité.

Pour passer du diagnostic au projet de territoire, des études ont été menées pour que les partenaires puissent s'entendre sur les différents volets de la politique de la ville : renouvellement

---

(5) G. Cavallier, *Nouvelles recommandations pour la négociation des contrats de ville de la nouvelle génération (2000-2006)*, 1999, rapport final.
(6) Circulaire (Premier ministre) n° 14-153 du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006, *JO* 15 janv. 1999, p. 726.

urbain, habitat, transports urbains, éducation, santé, culture, emploi, développement économique, prévention de la délinquance et vie associative. Le financement de ces actions relève de l'État par ses crédits politique de la ville et ses crédits de droit commun, puis des régions, des départements, des communes, des structures intercommunales, des partenaires sociaux (bailleurs sociaux, caisses d'allocations familiales), de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et des fonds européens (en particulier le FEDER et le programme PIC URBAN II).
Les conventions spécifiques sont prises en application de la convention-cadre. Le renouvellement urbain a directement inspiré la catégorie des conventions territoriales. La décision ayant été prise par le comité interministériel des villes (CIV) du 14 décembre 1999 d'opter pour une transformation en profondeur et à grande échelle de certaines zones urbaines, on a vu apparaître deux types d'opérations : les grands projets de ville (GPV) prenant la suite des grands projets urbains (GPU) expérimentés à compter de 1992, et les opérations de renouvellement urbain (ORU) pour les sites nécessitant une intervention moindre que celle des GPV. Les 53 GPV et 70 ORU ont fait l'objet de conventions dont la signature s'est échelonnée de 2000 à 2002 (7). Ces conventions ont eu pour rôle de déterminer, parmi les sites inscrits en contrat de ville, ceux qui devaient bénéficier d'un traitement renforcé. On pourrait au premier abord émettre une critique facile sur la lourdeur de ce dédoublement procédural par rapport à la convention-cadre. Mais il faut se souvenir que la négociation des contrats de ville était déjà très engagée lorsqu'on a lancé la démarche de sélection des sites candidats au label GPV ou ORU. Par conséquent, il n'a pas été possible de procéder autrement que par des négociations différées dans le temps, d'abord pour les conventions-cadres et ensuite pour les conventions territoriales. Ce dédoublement contractuel a eu des conséquences financières : le coût des diverses études urbaines et sociales indispensables au montage de tels projets urbains, ainsi que l'enveloppe spécifique allouée par le ministère de la ville à chacune de ces opérations s'ajoutant aux crédits politique de la ville et aux crédits de droit commun (8). Le renouvellement urbain a donc suscité un nouveau flux financier comprenant outre les crédits spécifiques, les différents prêts de la Caisse des dépôts et consignations, le 1 % logement, et le PIC URBAN II dont les neuf sites français bénéficiaires sont en GPV. Sur certains sites, le dédoublement contractuel a même produit un dédoublement institutionnel avec un dispositif de pilotage de la convention ORU ou GPV disjoint du dispositif de pilotage de la convention-cadre, que ce soit par le biais d'un comité de pilotage et d'un comité technique en formation restreinte ou par un chef de projet ORU ou GPV en plus du chef de projet existant déjà pour le contrat de ville (9).

Parmi les conventions thématiques constituant un des volets du contrat de ville, il y a les conventions de gestion urbaine de proximité (GUP), les contrats locaux de sécurité (CLS), et les contrats

(7) Ces conventions sont disponibles sur le site www.ville.gouv.fr dans la base de données i-ville.
(8) Soit jusqu'en 2006 environ 317 millions d'euros pour les ORU et 876 millions d'euros pour les GPV (total 1,2 milliard d'euros).
(9) *Cf.* nos études : La mise en œuvre des grands projets de ville (GPV), *in DAUH* 2002, n° 6, p. 141-157 ; Les opérations labellisées « ORU », *in DAUH* 2003, n° 7, p. 97-108 ; Les grands projets urbains, *Droit de l'aménagement*, vol. 2, fasc. VI-500, Le Moniteur-Dalloz.

éducatifs locaux (CEL). Selon une circulaire de juillet 1999 [10], les conventions de GUP abordent l'amélioration de la vie quotidienne dans une démarche à la fois de qualité et de sécurité : les actions envisagées sont relatives à l'éclairage, à la maintenance, au ramassage des déchets, au gardiennage, à la sécurisation… La gestion urbaine de proximité est envisagée comme un accompagnement des actions de renouvellement urbain [11], en particulier pour apporter une réponse concrète et quotidienne à des habitants qui risqueraient de ne pas comprendre et percevoir les effets (forcément différés) d'opérations de grande envergure. Les contrats de sécurité ou d'éducation sont particuliers car ils sont encadrés respectivement par le ministère de l'intérieur et celui de l'éducation nationale. Et surtout ils ont leur propre logique : ce sont des contrats plutôt éloignés de l'approche renouvellement urbain, néanmoins la DIV a prévu en 2002 une enveloppe spécifique de 29,95 millions d'euros pour permettre à quarante communes en GPV de développer leurs projets éducatifs. Lorsqu'un contrat de ville existe, on considère qu'ils en constituent les volets éducation et sécurité, mais par ailleurs un certain nombre de contrats de sécurité ou d'éducation ont été signés indépendamment d'un contrat de ville. Sur les 544 CLS signés, 60 % d'entre eux concernent des sites en contrat de ville, tandis que sur les 2 171 CEL existants, 222 sont intégrés à un contrat de ville [12].

II. – L'INTÉGRATION DES CONTRATS DE VILLE DANS L'ORDONNANCEMENT JURIDIQUE

Cet ordonnancement juridique est plus ou moins certain, dans la mesure où les contrats de ville entretiennent avec d'autres procédures contractuelles et non contractuelles des relations qui ne sont pas toutes encadrées juridiquement.

Les contrats de ville s'insèrent dans un édifice contractuel comportant plusieurs emboîtements de contrats : les conventions thématiques et territoriales sont prises en application de la convention-cadre, qui s'intègre lorsqu'il existe dans le contrat d'agglomération, qui lui-même est une déclinaison du contrat de plan État-région (CPER). L'intégration des contrats de ville dans les CPER a contribué à leur inscription dans la durée, puisqu'elle leur garantit une programmation financière échelonnée sur sept ans. Ce rattachement aux contrats de plan a aussi contribué à la régionalisation de la politique de la ville permettant une rationalisation de la répartition des crédits. Les CPER 2000-2006 ont pour innovation de distinguer entre un volet régional et un volet territorial dont les principes généraux ont été fixés par la loi du 25 juin 1999 [13], à savoir qu'il a vocation à se composer des contrats de ville, des contrats d'agglomération, des contrats de pays, des

(10) Note de cadrage DIV-DGUHC-UNFOHLM, juill. 1999, *Une démarche « gestion urbaine de proximité »*, non publiée.
(11) Plus de 40 conventions GUP sont disponibles sur le site www.ville.gouv.fr dans la base de données i-ville.
(12) Projet de loi de finances pour 2003, État récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain, p. 23 et 37.
(13) Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (modifiant la loi n° 95-115 du 4 février 1995), *JO* 29 juin 1999, p. 9515.

contrats de parcs naturels régionaux et des actions spécifiques aux réseaux de ville. Tous ces contrats sont présentés comme devant soutenir l'emploi, les activités, la gestion des ressources naturelles, l'amélioration du cadre de vie et le renforcement de la cohésion sociale. Dans les circulaires relatives à la génération actuelle des CPER [14], il n'y a pas de référence particulière au renouvellement urbain, sauf dans celle du 3 août 2000 qui prévoit que les crédits d'action foncière et d'aménagement urbain sont utilisés dans les territoires prioritaires d'intervention des contrats de ville pour des actions de renouvellement urbain [15]. Le meilleur moyen de saisir le renouvellement urbain dans les CPER est de lire directement ces contrats : la politique de la ville est présente dans tous les CPER de façon variable dans un chapitre consacré soit à la lutte contre les exclusions (Franche-Comté, Lorraine), soit à la cohésion sociale (Alsace) ou aux solidarités territoriales (Bourgogne, Île-de-France, Midi-Pyrénées), et le renouvellement urbain figure parmi les priorités (démolitions, reconstructions, acquisitions foncières, opérations connexes d'aménagement).

Les contrats d'agglomération ont pour fondement la loi du 25 juin 1999 (art. 26) qui a consacré l'agglomération comme nouveau champ de contractualisation en application du CPER, en vue d'une prise en compte du fait urbain dans la territorialisation des politiques publiques. On a su dès 1998 par les circulaires relatives aux CPER, puis par la loi Voynet, le décret d'application et la circulaire relatifs aux contrats d'agglomération [16], que les contrats de ville auraient vocation à devenir un volet des contrats d'agglomération. L'élaboration des contrats d'agglomération ayant débuté après celle des contrats de ville, ces derniers en ont constitué par anticipation le volet de « cohésion sociale et territoriale » [17]. En ce qui concerne leur contenu, plusieurs contrats d'agglomération ont placé parmi leurs axes prioritaires la politique de la ville et le renouvellement urbain, que ce soit en toute logique sur les sites labellisés GPV et ORU (Belfort), mais aussi en dehors de ces sites (Dijon). Il est envisagé pour la prochaine génération de contrats d'agglomération une procédure unique regroupant contrat d'agglomération et contrat de ville. On en connaît actuellement les prémices avec les contrats d'agglomération qui organisent une « politique de la ville d'agglomération » (Bordeaux, Dijon), et avec le premier et unique contrat à la fois d'agglomération et de ville, celui du Creusot-Montceau signé en 2000 [18].

---

(14) Circulaire (aménagement du territoire) du 31 juillet 1998 relative aux prochains contrats de plan État-région, principes relatifs à leur architecture, *JO* 13 sept. 1998, p. 13989 ; circulaire (intérieur, aménagement) du 18 décembre 2000 relative au volet territorial des contrats de plan État-région, *Mon. TP* 6 avr. 2001, textes off. p. 419 ; circulaire (emploi, solidarité) du 26 avril 2001 relative à la mise en œuvre et au suivi des engagements de l'État dans le cadre des contrats de plan État-région 2000-2006, *Mon. TP* 10 août 2001, textes off. p. 287.

(15) Circulaire (MELT) du 3 août 2000 relative à l'utilisation des crédits « action foncière et aménagement urbain » du chapitre 65-23, article 50 dans le cadre des contrats de plan État-région, non publiée (disponible sur www.agglo.org).

(16) Décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 portant orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, *JO* 22 déc. 2000, p. 20391 ; circulaire (équipement) du 26 décembre 2000 relative aux priorités et modalités de contractualisation pour les contrats territoriaux, *Mon. TP* 23 février 2001, textes off. p. 420 ; circulaire (intérieur, équipement, aménagement, ville) du 6 juin 2001 relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération, non publiée (disponible sur www.agglo.org).

(17) DATAR, *Contrats d'agglomération. Mode d'emploi*, 2001, 58 p. ; *La préparation et la négociation des contrats d'agglomération*, document d'étape, juill. 2002, 9 p.

(18) Les 51 contrats d'agglomération signés sont disponibles sur www.agglo.org.

On peut relever (au moins) deux modes d'articulation entre les contrats de ville et les procédures non contractuelles avec lesquelles ils entretiennent des liens. Selon un premier mode d'articulation, la géographie prioritaire du contrat de ville est utilisée comme champ d'application territorial d'autres dispositifs ou procédures. Par exemple (pour s'en tenir à des dispositifs de la loi SRU) : l'attribution des aides à la réalisation d'investissement accordées par le Fonds de revitalisation économique (loi SRU, art. 88), l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux situés en zones urbaines sensibles (ZUS) et « dans les territoires en contrat de ville » (c. urb., art. L. 325-1; loi SRU, art. 90), le financement des opérations de requalification et de renouvellement urbains par le prélèvement prévu à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation (loi SRU, art. 55), la participation des organismes HLM à des actions de développement social pour les habitants des quartiers d'habitat social (CCH, art. L. 424-2; loi SRU, art. 69). Selon un deuxième mode d'articulation, le contrat de ville se trouve dans une situation d'échanges et d'interactions avec d'autres démarches. Soit le contrat de ville s'inspire de procédures et de documents dont il exploite les diagnostics, les principes généraux et les stratégies d'action: à ce titre les conventions-cadres et spécifiques se réfèrent très souvent aux schémas directeurs, aux plans d'occupation des sols et POS-PLU, aux plans locaux de l'habitat (PLH), aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDA), aux plans locaux pour l'insertion économique (PLIE)… Soit, à l'inverse, le contrat de ville alimente d'autres procédures et leur imprime la marque de la politique de la ville: il peut s'agir de la mise en place d'un plan de déplacements urbains (PDU), de la préparation d'un projet d'agglomération ou du mouvement institutionnel de création ou de modification d'une structure intercommunale (en particulier les récentes communautés d'agglomération).

Étant donné l'importance des projets sociaux, culturels, économiques et d'aménagement dont il est porteur, le contrat de ville continue de soulever des interrogations juridiques: quelle est la nature de ce contrat et quels sont ses effets? En tant que dérivé du contrat de plan État-région, le contrat de ville assure la mise en œuvre de certaines politiques publiques par une programmation de l'action publique susceptible d'être réorientée. S'il est vrai que la négociation des contrats de ville correspond à un véritable processus contractuel (sujets de droit distincts, autonomie, engagements), l'absence de sanction tend à édulcorer la juridicité de cette relation en cas d'inexécution du contrat. Certains engagements non tenus ont déjà eu pour conséquence de faire tomber les financements promis par tel ou tel acteur, mais sans aller jusqu'à provoquer un procès. On peut relever le décalage entre le grand nombre de contrats signés depuis plus d'une décennie et l'inexistence d'un contentieux réglé par voie juridictionnelle. On peut tirer de ce constat l'enseignement de cocontractants qui, dans un contexte de décentralisation nourrissant la coproduction décisionnelle et financière, ont intérêt plus à la coopération qu'à la confrontation [(19)]. Il reste à vérifier que les divers projets de renouvellement urbain n'ont pas à souffrir de cette incertitude juridique inhérente aux contrats de ville.

---

(19) G. Marcou, Les contrats entre l'État et les collectivités territoriales, *AJDA* 2003, p. 982-985.